

**ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ
ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม**

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยเองแล้ว จะพบว่าในประเทศต่าง ๆ นั้นต่างได้มีความพยายามที่จะขยายหรือให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเพื่อให้สามารถเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องใหม่ ๆ อันได้แก่ การคุ้มครองสิทธิพลเมือง การคุ้มครองประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องสำคัญและกำลังเป็นที่สนใจมากอันได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภค และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม¹ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สิ่งแวดล้อมได้ถูกทำลายและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อประชาชนนั้น ก็จะไม่พบว่ามีกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนไว้แต่อย่างใด การที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในกรณีเช่นนี้เอาไว้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการที่พนักงานอัยการจะสามารถเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้

เมื่อได้พิจารณาถึงการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ อันได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ก็พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มุ่งเน้นการใช้มาตรการทางอาญาเพื่อที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สำหรับในส่วนของมาตรการทางแพ่งหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากกรณีมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่รัฐเท่านั้น โดยที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนนั้น พบว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่น้อยมาก ซึ่งปรากฏการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการเพียงในคดี Georgia V. Tennessee Copper Co. เท่านั้น ด้วยเหตุนี้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีมลพิษของเอกชนจึงต้องประสบกับปัญหาโดยที่ไม่มีการช่วยเหลือหรือคุ้มครองจากรัฐเท่าที่ควร หากรัฐได้เข้ามาคุ้มครองในกรณีการเรียกร้องของเอกชนจากความเสียหายของมลพิษโดยการกำหนดให้พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเข้าดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสิน

¹Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 799.

ใหม่ทดแทนแทนประชาชนได้ น่าที่จะเป็นการใช้มาตรการทั้งทางอาญาที่ดำเนินการอยู่ และ มาตรการทางแพ่งให้ควบคู่กันไป อันจะก่อให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับในประเทศญี่ปุ่นนั้น จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการใน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ก็พบว่ามิได้อยู่ไม่มากเช่นกัน แต่เหตุผลของกรณีดังกล่าวมีความ แตกต่างกันกับในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นนั้นโดยเหตุที่เน้นในด้านการ พัฒนาทางอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ มาตรการทางอาญาจึงไม่ถูกนำมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พนักงานอัยการจึงไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในกรณีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ ในส่วนมาตรการทางแพ่งนั้น ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนากฎหมายมาเป็นเวลานานจนกระทั่งได้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการก่อให้เกิดมลพิษฉบับหนึ่งขึ้นมา ซึ่งก็คือพระราช บัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law) ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้นั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีการ บัญญัติถึงเรื่องกองทุน รวมทั้งเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีมลพิษได้โดยที่ไม่ ต้องผ่านกระบวนการทางศาลด้วย ซึ่งหมายความว่าตามกฎหมายฉบับนี้ ผู้เสียหายจะได้รับการ ชดเชยความเสียหายได้โดยสะดวก รวดเร็ว โดยไม่ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนิน คดี จากกรณีดังกล่าวจึงพบว่า เมื่อการเรียกร้องของผู้เสียหายตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ต้องผ่าน ขั้นตอนทางศาล จึงไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพนักงานอัยการ และแม้ว่าผู้เสียหายจะทำการเรียก ร้องค่าเสียหายโดยผ่านขั้นตอนทางศาลก็ตาม ในกรณีนี้ก็เป็รภาระหน้าที่ของทนายความที่จะ ดำเนินการ หาใช้ภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการอีกเช่นเดียวกันไม่ บทบาทอำนาจหน้าที่ของ พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมคงพบ เพียงอำนาจหน้าที่ในการร้องฉุกเฉินต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งปิดสถานประกอบการที่ก่อให้เกิด มลพิษจนอาจเป็นอันตรายต่อประชาชนได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาสุขภาพแวดล้อมใน เมือง ปี ค.ศ. 1960 เท่านั้น การที่พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทในด้านการคุ้มครอง ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการดำเนินคดีอยู่เพียงเล็กน้อยเช่นนี้ จะพบว่ากรณีจะต่าง กับในประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะแม้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น พนักงาน อัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่น้อยเหมือน กันก็ตาม หากแต่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีมลพิษของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น นั้นพบว่ามีประสิทธิภาพดี อันต่างกับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังคงประสบปัญหาอยู่ในการ เรียกร้องด้วยดำเนินคดีดังกล่าว กรณีจึงวิเคราะห์ได้ประการหนึ่งว่า เหตุที่พนักงานอัยการของ ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ไม่มากนัก ก็เพราะเหตุว่าเมื่อประชาชนสามารถคุ้มครองประโยชน์ ของตนเองได้ดีโดยการเรียกร้องภายใต้พระราชบัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพ

อนามัยอันเกิดจากมลพิษ การที่รัฐจะเข้าคุ้มครองโดยกำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการจึงไม่มีความจำเป็นนักนั่นเอง ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น การที่พนักงานอัยการยังมีบทบาทในการคุ้มครองประชาชนกรณีดังกล่าวอยู่น้อยนั้น น่าจะมาจากเหตุผลของการที่รัฐมุ่งเน้นการใช้มาตรการทางอาญาจนละเลยการใช้มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทย อาจเปรียบเทียบกับได้ว่าลักษณะของปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานอัยการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความใกล้เคียงกับในประเทศสหรัฐอเมริกาพอสมควร การที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวได้ จึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำหรับประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 ถึงการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุมลพิษโดยเอกชนว่า เอกชนหรือประชาชนนั้นจะต้องประสบกับปัญหามากมายในการดำเนินคดีเช่นว่านี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนนั้นไม่มีศักยภาพที่จะคุ้มครองประโยชน์ของตนเองในด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีเพื่อความสุขสบายของตนเองนั้น ไม่สามารถบังคับการตามสิทธิของตนเองได้เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ อันหมายถึงการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั่นเอง² จึงต้องเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องใช้อำนาจเพื่อเข้าช่วยเหลือคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนี้ ทำนองเดียวกับที่ได้ใช้ในกรณีของการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิ กล่าวคือ พนักงานอัยการในนามของรัฐจะต้องสามารถเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ได้ เพราะหากพนักงานอัยการยังไม่สามารถที่จะเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในกรณีที่ว่านี้ได้ ย่อมถือได้ว่ารัฐนั้นไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้ประชาชนยังคงประสบกับปัญหาที่กล่าวมาอยู่ต่อไป

ในปัจจุบันนี้ ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ก็คือ การที่ไม่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวไว้ ย่อมทำให้พนักงานอัยการสามารถทำหน้าที่ในนามของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลงานวิจัย การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 91-92.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

ล่อมได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเอง ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ในมาตรา 11 (2) ตอนท้าย ได้บัญญัติเปิดช่องไว้แล้วว่า พนักงานอัยการอาจมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ หากมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องบัญญัติให้อำนาจไว้ให้พนักงานอัยการทำได้เช่นนั้น แต่อย่างไรก็ดี การที่จะบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายใด ๆ นั้นไม่ใช่สิ่งที่สามารถทำได้โดยไร้ซึ่งหลักการและเหตุผล การที่จะมีการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมา หลักการและเหตุผลจึงย่อมเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาศึกษาถึงก่อน และนอกจากนี้แล้ว ในการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายกรณีนี้ยังต้องพิจารณาถึงขอบเขตหรือเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจด้วยว่าพนักงานอัยการสมควรที่จะมีอำนาจภายในขอบเขตมากน้อยเพียงใด ทั้งยังจะต้องศึกษาอีกด้วยว่าการที่พนักงานอัยการจะสามารถมีอำนาจได้ในกรณีเช่นนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเอาไว้ด้วยหรือไม่ อย่างไร และในประการสุดท้ายก็ต้องพิจารณาว่า ในการที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการให้เป็นรูปธรรมขึ้นในกรณีนี้ นั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคประการใดหรือไม่ในแง่ของการนิติบัญญัติ หรือในการบัญญัติกฎหมายเพื่อที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องของการพิทักษ์สิ่งแวดล่อมได้

5.1 หลักการและเหตุผลที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล่อม

กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 4 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในสังคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในด้านการคุ้มครองประชาชนผู้ที่ได้รับเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สินบางฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือในด้านการคุ้มครองประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 หรือในด้านการคุ้มครองประชาชนผู้เอาประกันภัยอันได้แก่ ผู้เอาประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 หรือผู้เอาประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี หรือในด้านการคุ้มครองประชาชนผู้ถือหุ้นกู้ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมทั้งในด้านการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หากแต่ว่าในด้านการคุ้มครองประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคสิ่งแวดล่อมนั้น จะพบว่าไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในลักษณะดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นเลย การพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลในการให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้ม

ครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการพิจารณาเปรียบเทียบถึงลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมกับการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับอื่นที่ได้ระบุให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 4 ว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นสิ่งที่สามารถพิสูจน์ข้อสมมติฐานได้เป็นอย่างดีว่า มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการที่จะขยายหรือให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมหรือในคดีมลพิษนั่นเอง

5.1.1 หลักการและเหตุผล

หลักการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม

แต่เดิมมาในอดีต กฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีลักษณะเป็นเพียงกลไกเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของเอกชน (private interest) เท่านั้น โดยการดำเนินคดีจะมีลักษณะของคดีการเดือดร้อนรำคาญและรบกวนการครอบครอง (nuisance and trespassory) หรือการดำเนินคดีโดยเจ้าของที่ดินดลิ่งผู้ถูกรบกวนการใช้สิทธิในน้ำในสภาพและปริมาณโดยปกติวิสัย เป็นต้น ซึ่งจะคำนึงถึงเพียงการรักษาเยียวยาความเสียหายที่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดขึ้นแก่เพื่อนบ้านรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายเท่านั้น ทฤษฎีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักจึงได้แก่ กฎหมายเรื่องการเดือดร้อนรำคาญ กฎหมายในลักษณะเช่นนี้นั้นจึงไม่ได้ให้ความหวังโยต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ประชาชนหรือผลประโยชน์มหาชน (public interest) แต่อย่างใด จากลักษณะดังกล่าวนี้ ในเวลาต่อมานักนิติศาสตร์จำนวนมากจึงได้สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักกฎหมายในเรื่อง "ทรัสต์เพื่อมหาชน" (public trust doctrine) มาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายนี้มีที่มาจากกฎหมายโรมันอันมีเนื้อหายุ่ว่า "ทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้และธรรมชาตินั้น เป็นสิ่งที่รัฐเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้ให้แทนมหาชน" ด้วยเหตุนี้ การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเช่นนี้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ประชาชนหรือผลประโยชน์มหาชน (public interest) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ก็ได้กลายมาเป็นแนวทางใหม่ของการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปในสมัยใหม่ต่อมา⁴

⁴พิเชษฐ เมลาพันธ์, "บทบาทของกฎหมายการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 80-84.

จากแนวความคิดดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าสิ่งแวดลอมนั้นเป็นสิ่งที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ประชาชน (public interest) อันรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลคุ้มครองแทนประชาชน ตรงตามแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 ด้วยเหตุนี้เอง จึงกล่าวได้ว่าหากมีการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดลอมแล้ว ย่อมที่จะถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ประชาชน อันรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจของตนเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังถือได้ว่า การใช้อำนาจของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดลอมยังมีได้เป็นไปโดยครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะปัญหาสิ่งแวดลอมนั้นที่เห็นเด่นชัดนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไป และปัญหามลพิษ⁵ แต่เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดลอมจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดลอมแล้วจะพบว่า รัฐยังไม่อาจจะใช้อำนาจของตนเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดลอมนี้ได้อย่างครบถ้วนในส่วนของปัญหามลพิษ ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะว่าหากได้มีการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น รัฐสามารถใช้อำนาจของตนในกรณีดังกล่าวได้โดยตรง แต่หากมีการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดลอมอันมีสาเหตุจากมลพิษแล้ว ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ รัฐจะสามารถใช้อำนาจของตนเพื่อการดังกล่าวได้เพียงในส่วนที่ถือว่าตนเป็นผู้เสียหายเท่านั้น แต่ในส่วนที่ถือว่ารัฐมิใช่ผู้เสียหายแล้ว รัฐก็จะไม่สามารถใช้อำนาจในกรณีนั้นได้เลย เช่นนี้เองจึงกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดลอมนี้ ยังมีได้เป็นไปโดยครบถ้วนสมบูรณ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันถือเป็นกฎหมายพื้นฐานในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดลอมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว จะพบเห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งลักษณะของการใช้อำนาจของรัฐที่กล่าวมานั้น จะแตกต่างกันไปตามความเสียหายว่าผู้ใดเป็นผู้เสียหาย ซึ่งอาจแยกได้เป็น 3 กรณี คือ

1. ความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมที่รัฐเป็นผู้เสียหาย
2. ความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมที่เอกชนเป็นผู้เสียหาย และ
3. ความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมที่ทั้งรัฐและเอกชนเป็นผู้เสียหาย

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดลอม, หน้า 4.

1. ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่รัฐเป็นผู้เสียหาย

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 6 ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งนั้นได้บัญญัติถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายเอาไว้ 2 ลักษณะ คือ ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97⁶ และความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐอันมีสาเหตุจากมลพิษ ตามมาตรา 96⁶ กรณีทั้งสองดังกล่าวนี้จะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายที่สามารถทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของรัฐ ตามกฎหมายไทยต่างก็ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว รัฐในฐานะผู้เสียหายย่อมสามารถใช้อำนาจของตนในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ด้วยการดำเนินคดีแพ่ง ซึ่งในการดำเนินคดีดังกล่าวนี้ตัวแทนของรัฐที่จะทำหน้าที่นี้ก็คือนักงานอัยการนั่นเอง⁶ ทั้งนี้เพราะเป็นภาระหน้าที่หลักประการหนึ่งของพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นทนายความของรัฐ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการ

มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย

เองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

⁶พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2) และมาตรา 6.

คุ้มครองสิ่งแวดลอมจากความเสียหายในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายนี้รัฐจะสามารถใช้อำนาจในการคุ้มครองได้อย่างเต็มที่โดยผ่านทาง การดำเนินคดีของพนักงานอัยการซึ่งทำในนามของรัฐ

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินคดีตามมาตรา 97 นั้นนับว่าในปัจจุบันยังคงมี ปัญหาในทางกฎหมาย โดยเฉพาะในปัญหาว่ารัฐที่ เป็นผู้เสียหายในที่นี้ หมายความว่าถึงใครหรือ หน่วยงานใดที่จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะใน การฟ้องคดีแพ่งจะต่างจากการฟ้องในคดีอาญา กล่าวคือ หากเป็นความผิดทางอาญานั้นจะไม่ จำเริญว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพราะตามกฎหมายอาญา ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายในกรณีที่เกิดการกระทำความผิดอาญานั้น แต่ในการดำเนินคดีแพ่งนั้น ผู้ ที่จะฟ้องหรือจะเข้ามาเป็นโจทก์ในคดีแพ่งได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เช่น หากมีการผิดสัญญาสัมปทานที่เอกชนทำกับกรมทรัพยากรธรณี ผู้เป็นโจทก์ก็คือ กรม ทรัพยากรธรณีซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่ามีสถานะเป็น บุคคลเช่นเดียวกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม กรณีจึงต่างกับความ ผิดทางอาญาที่กฎหมายระบุว่าจะทำเช่นใดแล้วถือว่ามี ความผิด โดยที่ไม่ต้องระบุว่ากรมเจ้าสังกัด เป็นใคร⁷

ปัญหาตามมาตรา 97 นี้ก็เช่นการทำลายป่าไม้ ในพระราชบัญญัติ ป่าไม้ไม่ได้บอกว่ากรมป่าไม้เป็นผู้ฟ้องได้หรือเป็นผู้เสียหายในทางแพ่ง เพราะแม้ว่าตามพระราช บัญญัติป่าไม้จะให้กรมป่าไม้มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวก็ตาม ก็มิได้หมายความว่ากรมป่าไม้จะเป็นผู้เสียหายอันจะมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งตามมาตรา 97 นี้ได้ แต่อย่างใด เพราะกรมป่าไม้มิใช่เจ้าของป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่ใช่ผู้เสียหายจากการที่ป่าไม้ถูก ทำลาย ปัญหาจึงมีว่าหากเกิดการทำลายป่าไม้ขึ้นกรมป่าไม้ที่มีหน้าที่ดูแลป่าไม้ หรือกรม ทรัพยากรธรณีที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ หรือกรมอื่นใด จะเป็นผู้มีอำนาจในการ ดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 97 นี้ได้

ในปัญหาดังกล่าวมานี้ หากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่า ทรัพยากร ใดอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนใด ให้ราชการส่วนนั้นเป็นผู้เสียหายที่จะฟ้องเรียกค่า เสียหายได้ เช่นนี้ก็น่าจะชัดเจนมากขึ้น ราชการส่วนนั้นเมื่อเป็นผู้เสียหายมีอำนาจดำเนินคดี แล้ว ก็สามารถที่จะแต่งตั้งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปได้แทน⁸ หรืออาจจะแก้ไขปรับปรุง

⁷ สัมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

กฎหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องเองได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานหรือส่วนราชการใดเลย ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาตามมาตรา 97 นี้⁹

2. ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เอกชนเป็นผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้กล่าวถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ว่ามีอยู่ 2 ลักษณะนั้น สำหรับความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้เสียหายย่อมได้แก่รัฐเท่านั้น เอกชนไม่อาจที่จะเป็นผู้เสียหายได้อย่างแน่นอน แต่สำหรับความเสียหายที่มีสาเหตุจากมลพิษนั้น เอกชนหรือรัฐต่างก็เป็นผู้เสียหายได้ทั้งสิ้น กล่าวคือ หากมลพิษได้ก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ รัฐก็เป็นผู้เสียหายที่จะสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ และหากมลพิษได้ก่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือต่อทรัพย์สินของเอกชนแล้ว เอกชนผู้นั้นก็ย่อมเป็นผู้เสียหายได้เช่นเดียวกัน

ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษที่เอกชนเป็นผู้เสียหายนั้น จะพบว่านอกเหนือไปจากความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของเอกชนแล้ว ความเสียหายเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้เพราะความเสียหายนี้มีสาเหตุมาจากมลพิษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ แต่แม้กระนั้นก็ตาม ความเสียหายในลักษณะเช่นนี้ รัฐก็ยังถือว่าเป็นความเสียหายต่อสิทธิของเอกชนเท่านั้นยิ่งไปกว่าที่จะถือว่าเป็นความเสียหายต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในกรณีนี้ เอกชนโดยลำพังก็จึงต้องดำเนินการโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือคุ้มครองจากรัฐเท่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ เอกชนก็ต้องใช้ทนายความ เอกชนดำเนินคดีของตนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนดังเช่นคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งไม่น่าจะเหมาะสมเพราะความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเช่นนี้เป็นความเสียหายต่อประโยชน์ประชาชนโดยส่วนรวมอันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากความเสียหายในคดีแพ่งทั่วไป และการที่เอกชนจะต้องดำเนินคดีดังกล่าวไปภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับคดีแพ่งทั่วไปก็ได้ก่อให้เกิดข้อขัดข้องมากมายดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 อีกด้วย และเมื่อถือว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของประชาชนที่มอบให้รัฐดูแลแทนแล้ว รัฐจึงสมควรที่จะเข้าช่วยเหลือในกรณีดังกล่าวโดยถือว่าเป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการให้รัฐดำเนินคดีแทนเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งจากผลการศึกษาในบทที่ 3 และ 4 พบว่า พนักงานอัยการนั้นมีความเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุด

⁹ สัมภาษณ์ ยืนหยัด ไชยมุทธ, อัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 2, 26

ในการทำหน้าที่แทนรัฐเพื่อดำเนินคดีดังกล่าวแทนเอกชน อันเป็นการดำเนินการในนามของรัฐ ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

3. ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ทั้งรัฐและเอกชนเป็นผู้เสียหาย

ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ 97 นั้น ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจะพบว่า ในเหตุการณ์ที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเหตุการณ์หนึ่งนั้น ผู้เสียหายจะมีทั้งที่เป็นรัฐและที่เป็นเอกชนควบคู่กันไปเสมอ ๆ ทั้งนี้เพราะการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะมีลักษณะของความเสียหายในวงกว้าง ทำความเสียหายทั้งต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐ และต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สินของเอกชนด้วย ตัวอย่างเช่น โรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งได้ปล่อยน้ำเสียที่มีสารเคมีเจือปนอยู่ลงในแม่น้ำเป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำเน่าเสีย ปลาตาย ประชาชนที่อาศัยอยู่สองริมฝั่งแม่น้ำต้องประสบโรคภัยจากการใช้น้ำในแม่น้ำนั้น เช่นนี้ เมื่อแม่น้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐเสียหาย จึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและพนักงานอัยการย่อมมีอำนาจฟ้องโรงงานดังกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแล้วแต่กรณีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐในความเสียหายจากมลพิษที่เกิดแก่ทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา 96 ได้ ในขณะที่เดียวกันเมื่อโรงงานนี้ได้ปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำทำให้แม่น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเน่าเสีย การปล่อยน้ำเสียของโรงงานดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายทำให้เสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐตามมาตรา 97 ด้วย ในกรณีนี้รัฐก็ถือเป็นผู้เสียหายอีกเช่นกัน¹⁰ และพนักงานอัยการก็ย่อมมีอำนาจฟ้องโรงงานเดียวกันนี้ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามมูลค่าของลำน้ำที่ถูกทำลายหรือเสียหายไปนั้นได้ตามมาตรา 97 สำหรับในส่วนของความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกายหรืออนามัยของประชาชนที่ใช้น้ำนั้น เอกชนผู้นั้นก็ถือเป็นผู้เสียหายที่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษได้ตามมาตรา 96

อย่างไรก็ตาม ในเหตุการณ์เดียวกันแม้ว่าผู้เสียหายอาจมีทั้งที่เป็นเอกชนและรัฐก็ตาม แต่สำหรับในการดำเนินคดีของรัฐเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา 97 และมาตรา 96 นั้น ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยพนักงานอัยการที่จะดำเนินการ แต่การใช้อำนาจของรัฐจะไม่สามารถจะก้าวล่วงไปทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชนได้ การเรียกร้องดังกล่าวของเอกชนตามมาตรา 96 จึงต้องดำเนินการโดยการฟ้องคดีเองดังเช่นคดีแพ่งทั่วไป เช่น

¹⁰อำนาจ วงศ์บัณฑิต, "มิติใหม่ กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," ใน รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม, สมชาย หอมละออ, บรรณาธิการ, หน้า 20.

เดียวกับที่ได้กล่าวมาใน (2) ว่าด้วยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เอกชนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากตัวอย่างว่า ในเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เหตุการณ์เดียวกันนั้น การใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ ในส่วนที่รัฐเป็นผู้เสียหายเท่านั้นที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจดำเนินการกับผู้ก่อความเสียหายได้ แต่ในส่วนที่เอกชนเป็นผู้เสียหายนั้น รัฐไม่สามารถใช้อำนาจในการดำเนินการกับผู้ก่อความเสียหายได้เลย และเมื่อเอกชนผู้เสียหายยังคงต้องประสบกับข้อขัดข้องในการดำเนินคดีแพ่งภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอยู่เช่นในปัจจุบัน เอกชนผู้เสียหายก็ย่อมไม่สามารถดำเนินการกับผู้ก่อความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้เสียหายเป็นอย่างยิ่ง อันส่งผลถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในที่สุด และย่อมถือว่ารัฐไม่สามารถใช้มาตรการทางแพ่งในการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่กล่าวว่าการใช้อำนาจของรัฐไม่สามารถครอบคลุมถึงในกรณีของความเสียหายที่เอกชนเป็นผู้เสียหายได้ ย่อมถือว่ารัฐไม่สามารถใช้มาตรการทางแพ่งในการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ทั้งนี้เพราะในการที่รัฐจะบังคับใช้มาตรการในทางแพ่งซึ่งถือเป็นมาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่งในการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ได้มีประสิทธิภาพนั้น รัฐต้องดำเนินการให้มาตรการดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างครบถ้วนทุกกรณี กล่าวคือ หากมีการก่อให้เกิดมลพิษทำความเสียหายขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะผู้เสียหายจะเป็นผู้ใดก็ตาม หรือมีจำนวนมากมายเพียงใดก็ตาม รัฐต้องสามารถดำเนินการบังคับให้ผู้ก่อความเสียหายนั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายทุกรายไม่ว่าผู้เสียหายนั้นจะเป็นรัฐเองหรือเป็นเอกชนก็ตาม และหากมีการก่อให้เกิดมลพิษทำความเสียหายขึ้นอีกไม่ว่าจะกี่ครั้ง รัฐก็ต้องดำเนินการบังคับให้ผู้ก่อความเสียหายได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายทุกรายในทุกครั้งไปที่ได้เกิดความเสียหายขึ้น หากรัฐทำได้เช่นนี้แล้วจึงจะเรียกได้ว่ารัฐสามารถบังคับใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเมื่อต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายทุก ๆ รายในทุกครั้งที่เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ก่อความเสียหายย่อมเกิดความเข็ดหลาบหรือเกิดความขังใจหรือตระหนกมากขึ้นในการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทำความเสียหายขึ้นอีกในโอกาสต่อไปอย่างแน่นอน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าผู้ที่ก่อความเสียหายนั้นเมื่อได้รับโทษในทางแพ่งก็ย่อมไม่ต้องการที่จะรับอีกทำนองเดียวกับโทษในทางอาญา ซึ่งในที่สุดแล้วการบังคับใช้มาตรการทางแพ่งนี้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมจะส่งผลดีต่อการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงเมื่อมีการก่อให้เกิดมลพิษทำความเสียหายขึ้นแล้ว รัฐสามารถใช้อำนาจบังคับให้ผู้ก่อความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดแก่รัฐหรือที่รัฐเป็นผู้เสียหายเท่านั้น แต่ในส่วนที่เอกชนเป็นผู้เสียหายนั้น รัฐไม่สามารถใช้อำนาจบังคับการดังกล่าวให้แทนเอกชนได้ และเมื่อเอกชนเองโดยส่วนใหญ่ก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรค

ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการที่จะเรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่นนี้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายย่อมไม่เกิดความเข็ดหลาบหรือเกรงกลัวต่อมาตรการทางแพ่งหรือโทษในทางแพ่งนี้แต่อย่างใด เพราะผู้ก่อความเสียหายนี้ไม่ต้องเสียทรัพย์สินในส่วนหนึ่งที่ต้องต้องเสียเพื่อเป็นการทดแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหายที่เป็นเอกชน และหากกิจการที่ก่อความเสียหายขึ้นนั้นได้ประโยชน์ในทางทรัพย์สินที่คุ้มค่าเมื่อหักค่าใช้จ่ายที่ต้องชดใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายที่เป็นรัฐแล้ว เจ้าของกิจการนั้น ๆ ย่อมเลือกที่จะประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ๆ ต่อไป เพราะตามหลักเศรษฐศาสตร์แล้วการประกอบกิจการต่อไปนี้อ่อมก่อให้เกิดกำไรแก่กิจการ ยกตัวอย่างเทียบเคียงได้กับในคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2538 อันมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า บริษัทผลิตเคมีภัณฑ์แห่งหนึ่งได้ปล่อยสิ่งปฏิกูล น้ำมัน เคมีภัณฑ์และไขมันปนกับน้ำมันลงในแม่น้ำเจ้าพระยาอันเป็นทางสัญจรที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นเหตุให้เกิดสกปรก เป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตและต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งพนักงานอัยการได้ฟ้องบริษัทดังกล่าวเป็นจำเลยตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้จำเลยรับผิดชอบตามกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วศาลชั้นต้นยังได้พิพากษาให้จำเลยต้องชดใช้ค่าเสียหายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษให้แก่รัฐ (กรมเจ้าท่า) อีกด้วยเป็นเงินจำนวน 1,000,000 บาท โดยในส่วนของความเสียหายที่เอกชนได้รับจากกรณีดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการก็ไม่สามารถทำการเรียกร้องให้แทนเอกชนผู้เสียหายได้เพราะไม่มีอำนาจเช่นนั้น จากคดีนี้จะเห็นว่าบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทที่ผลิตเคมีภัณฑ์และเป็นบริษัทที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ผลประโยชน์จากการประกอบกิจการนั้นมีจำนวนมาก การที่บริษัทจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐในจำนวนเพียง 1,000,000 บาท โดยที่ความเสียหายที่เกิดแก่เอกชน บริษัทยังไม่ต้องชดใช้อีกด้วยนั้น ย่อมเป็นจำนวนที่ถือว่าก่อให้เกิดกำไรหรือคุ้มค่าต่อการลงทุนของบริษัท และไม่สามารถทำให้จำเลยเกิดความเกรงกลัวต่อมาตรการทางแพ่งได้ และจำเลยย่อมเลือกที่จะประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ๆ ต่อไป และผลในที่สุดก็คือสภาพแวดล้อมย่อมถูกทำลายจากมลพิษของกิจการนั้น ๆ อยู่ต่อไป เช่นนี้เองจึงกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจของรัฐที่ไม่สามารถไปถึงในกรณีความเสียหายที่เอกชนเป็นผู้เสียหายได้ ย่อมถือว่ารัฐไม่สามารถใช้มาตรการทางแพ่งในการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ต่อมาในชั้นฎีกา ศาลฎีกาได้พิพากษายกคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ยืนตามศาลชั้นต้นที่ให้จำเลยต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่กรมเจ้าท่า เพราะเป็นกรณีที่โจทก์ไม่ได้บรรยายฟ้องขอให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ศาลฎีกาจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ จึงให้ยกคำพิพากษาในส่วนนี้ทำให้จำเลยไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่กรมเจ้าท่าแต่อย่างใด.

จากการใช้อำนาจของรัฐในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิ่ง
 แวดล้อมในกรณีต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
 พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ 97 ที่ได้กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของรัฐในส่วนที่เอกชน
 ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่หรือยังไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์
 ประชาชนได้อย่างครบถ้วน อันสมควรอย่างยิ่งที่รัฐจะได้ขยายอำนาจให้ไปถึงการเรียกร้องค่า
 สินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษดังกล่าว โดยการกำหนดให้พนักงาน
 อัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่นี้ ซึ่งเหตุผลของการกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีอำนาจและ
 หน้าที่ดังกล่าวนี้จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

เหตุผลที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม

เหตุผลในการที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่แทนรัฐในการใช้
 อำนาจของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายที่
 เป็นเอกชนในคดีมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
 พ.ศ. 2535 มาตรา 96 นั้น อาจแยกพิจารณาเหตุผลได้ดังนี้ คือ

1. เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์
 ประชาชน
2. สามารถแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินคดีมลพิษของเอกชนได้
3. พนักงานอัยการมีความรู้ความสามารถสูง

1. เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ ประชาชน

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยการเข้าดำเนินคดีแพ่ง
 แทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษนั้น ย่อมถือเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของพนักงาน
 อัยการอยู่แล้วในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ นอกเหนือ
 ไปจากภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกทางอาญาและการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดย
 การดำเนินคดีแพ่งและอาญาแทนรัฐ อำนาจหน้าที่หรือบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้ม
 ครองผลประโยชน์ของประชาชนนี้กล่าวได้ว่าเป็นบทบาทที่กำลังทวีความสำคัญมากขึ้นและเป็น
 บทบาทที่สมควรได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะบทบาทนี้จะช่วยให้พนักงานอัยการ
 สามารถทำหน้าที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมได้เป็นอย่างมาก ความคิดที่จะพัฒนาบทบาทของ
 พนักงานอัยการเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษได้นั้นได้เริ่มขึ้น
 เมื่อเกิดเหตุลึกลับน้ำพองเน่าเสีย เพราะในเหตุการณ์ดังกล่าวนี้หากมีหน่วยงานของรัฐเสียหายใน
 ทางทรัพย์สินแล้ว พนักงานอัยการก็สามารถเข้าดำเนินคดีแพ่งเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้
 เพราะพนักงานอัยการมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐอยู่แล้ว แต่ในกรณีเดียวกันนี้หาก

ประชาชนที่อยู่ริมลำน้ำพองจำนวนพันครอบครัวได้รับความเสียหายแล้ว พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปคุ้มครองได้เลย ทั้งนี้ก็เพราะตามกรอบแห่งกฎหมายปัจจุบันนั้นพนักงานอัยการไม่สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ ทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการเองส่วนใหญ่แล้วมีความรู้ดีกว่า พนักงานอัยการเป็น “ทนายแผ่นดิน” จึงมีหน้าที่ในการดูแลทั้งผลประโยชน์ของรัฐและของประชาชนด้วย¹¹ การพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมนี้ เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม¹² ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงหลักกฎหมายพื้นฐานของเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมเป็นสมบัติของประชาชนที่มอบให้รัฐดูแลแทนแล้ว พนักงานอัยการย่อมที่จะสามารถอ้างหลักกฎหมายนี้เพื่อที่จะขยายอำนาจหน้าที่ให้เข้าทำการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้¹³

2. สามารถแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินคดีมลพิษของเอกชนได้

เหตุผลของการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 อีกประการหนึ่งก็คือ การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนโดยพนักงานอัยการนั้นจะสามารถแก้ไขข้อขัดข้องที่เอกชนผู้เสียหายต้องประสบหากต้องดำเนินคดีด้วยตนเองภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 1 อีกด้วย กล่าวคือ ในการดำเนินคดีดังกล่าวโดยผู้เสียหายที่เป็นเอกชนนั้น ได้เกิดข้อขัดข้องสำคัญอยู่ 3 ประการคือ

- (1) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดี
- (2) ปัญหาศักยภาพในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐานในคดี
- (3) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

¹¹กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1: 54.

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. มาตรา 56 ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6, 7.

¹³กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1: 54.

(1) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดี

ในคดีมลพิษนั้นพบว่า การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีนั้นจะทำได้ยากลำบากกว่าในคดีแพ่งทั่วไป ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยเหตุผลเพราะความเสียหายในคดีมลพิษไม่ได้เกิดในทันที หรือเพราะในคดีมลพิษนั้นพยานหลักฐานสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว หรือเพราะในคดีมลพิษผู้ก่อมลพิษจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าผู้เสียหายก็ตาม ล้วนเป็นปัญหาต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดีมลพิษนี้ทั้งสิ้น ซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวก็เนื่องมาจากการที่เอกชนที่เป็นผู้เสียหายไม่สามารถที่จะมีอำนาจต่อรองในการรวบรวมพยานหลักฐานได้นั่นเอง โดยเฉพาะในชั้นเตรียมคดีก่อนถึงการพิจารณาของศาล เพราะการรวบรวมพยานหลักฐานภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีลักษณะที่เป็นการใช้สิทธิระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยเท่าเทียมกัน แต่ในคดีที่เอกชนเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษนี้ สถานะในคดีระหว่างโจทก์และจำเลยหาได้มีความเท่าเทียมกันไม่ หากแต่มีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายก็มักจะเป็นชาวบ้านที่มีฐานะยากจน ส่วนจำเลยก็มักจะได้แก่เจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดีนี้จึงเกิดขึ้น ซึ่งหากได้ให้พนักงานอัยการสามารถเข้าดำเนินคดีดังกล่าวได้ พนักงานอัยการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐก็จะมีอำนาจต่อรองมากกว่าเอกชนและสามารถทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ในคดีได้ดีกว่าเอกชน เพราะพนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 13 เพื่อออกหมายเรียกบุคคลมาให้การต่อพนักงานอัยการได้ และเมื่อบุคคลที่ได้รับหมายเรียกแล้วไม่มาบุคคลนั้นก็จะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168 และหากบุคคลนั้นไม่ให้ถ้อยคำก็อาจมีความผิดตามมาตรา 169 ด้วย นอกจากนี้แล้วในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นหน่วยงานภาครัฐ ในการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อที่จะขอข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่มีอยู่ก็จึงเป็นสิ่งที่สามารถทำได้อีกด้วย

(2) ปัญหาศักยภาพในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐาน

ฐาน

ในปัญหาศักยภาพในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐานในคดีก็เช่นเดียวกัน เอกชนผู้เสียหายย่อมไม่มีศักยภาพดังกล่าวเพราะในระหว่างเอกชนด้วยกันย่อมมีสถานะที่เท่าเทียมกันภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่สำหรับพนักงานอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐนั้นจะมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกับเอกชน หากพนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีแพ่งแทนเอกชนผู้เสียหายได้ย่อมที่จะใช้อำนาจรัฐในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานที่รวบรวมมาได้ กล่าวคือ หากพนักงานอัยการจะเรียกพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานที่เป็นจริง เพราะ

หากเป็นเท็จผู้นั้นจะมีความผิดฐานแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 ได้ เพราะถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐในการรักษา กฎระเบียบตามที่รัฐได้กำหนด ดังนั้น พยานหลักฐานที่พนักงานอัยการรวบรวมมาได้จึงมีความ ถูกต้องแท้จริงมากกว่าพยานหลักฐานที่เอกชนผู้เสียหายได้มา

(3) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ในปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนั้น เนื่องจากในการดำเนินคดี ประเภทนี้จะต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากมายในการดำเนินการ เอกชนผู้เสียหายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีนักย่อมต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษอย่างแน่นอน แต่กรณีดังกล่าวหากพนักงานอัยการได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแล้ว พนักงานอัยการย่อมทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม อันถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐจะพึงดำเนินการเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม การดำเนินคดีเช่นนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดีแต่อย่างใด เพราะประโยชน์ของค่าธรรมเนียมนั้นเป็นแต่เพียงเป็นเครื่องยับยั้งชั่งใจในการฟ้องคดีของโจทก์เท่านั้น¹⁴ กรณีจึงเป็นเช่นเดียวกับที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งแทนเอกชนผู้เสียหายตามกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่ได้กล่าวมาในบทที่ 4 ที่ได้มีการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการเอาไว้ ผลจากการเข้าดำเนินคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษนี้ เอกชนผู้เสียหายจะไม่ต้องประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายอีกต่อไป

จากการดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการที่ได้กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่าสามารถแก้ไขข้อขัดข้องที่เอกชนผู้เสียหายต้องประสบหากต้องดำเนินคดีด้วยตนเองภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ และนอกจากนี้แล้วในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้เสียหายจำนวนมาก ๆ นั้น การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายเหล่านั้น ยังสามารถทำให้คดีได้เสร็จสิ้นลงโดยพร้อมเพรียงกันในเวลาที่รวดเร็วกว่าที่จะให้ผู้เสียหายแต่ละราย ๆ แยกฟ้องกันเองอีกด้วย เพราะพนักงานอัยการย่อมทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของผู้เสียหายจำนวนมากเหล่านั้นในการต่อรองหรือเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยผู้ก่อความเสียหาย เพื่อเป้าหมายคือผลของคดีที่จะจบลงได้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน

¹⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 406-16/2515," 2 พฤษภาคม 2515, หน้า 3.

3. พนักงานอัยการมีความรู้ความสามารถสูง

นอกจากเหตุผลของการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่งก็เนื่องมาจากว่าพนักงานอัยการนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงกว่าทนายความ ทั้งยังมีระเบียบ ข้อบังคับควบคุมอยู่ตลอดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย¹⁵ จึงยอมทำให้การดำเนินคดีนี้สามารถเกิดผลดีต่อเอกชนผู้เสียหายได้นั่นเอง

5.1.2 ลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบกับ การก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับอื่นที่ระบุให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในบทที่ 4 จะพบว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ระบุหรือกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนใน ส่วนที่เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายตาม 4.1.1.2 นั้น ไม่ว่าจะเป็นพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ตาม ลักษณะของการละเมิดก่อความเสียหายตามกฎหมายเหล่านี้ล้วนมีลักษณะที่ไม่ต่างกัน และเมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับ การก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 แล้ว ก็จะมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกันอีกด้วย กล่าวคือ การก่อความเสียหายเหล่านี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. ก่อความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคม

ทั้งหมด

2. ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
3. ต้นเหตุแห่งความเสียหายมักได้แก่ผู้ประกอบการ

¹⁵ สัมภาษณ์ กุลพล พลวัน, อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต 1, 16 กรกฎาคม

1. ก่อกวนความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคม

ทั้งมวล

กรณีของการละเมิดทำความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ลักษณะของการก่อกวนความเสียหายจะเป็นที่ชัดเจนว่าเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล ทั้งนี้เพราะการก่อกวนความเสียหายตามกฎหมายนี้ซึ่งก็คือการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น เป็นการกระทำที่หลอกลวงประชาชนไม่เพียงรายหรือสองรายตามปกติเท่านั้น หากแต่เป็นการหลอกลวงประชาชนในสังคมโดยทั่วไป ให้หลงเชื่อด้วยการให้ดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเป็นเครื่องล่อใจ อันส่งผลให้มีประชาชนหลงเชื่อเป็นจำนวนมากมาย แต่ในที่สุดแล้วประชาชนจำนวนมากนั้นย่อมไม่สามารถได้ต้นเงินคืนมา ประกอบกับกิจการนี้มีแนวโน้มที่จะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็วอีกด้วย ซึ่งย่อมจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงกล่าวว่าการก่อกวนความเสียหายตามกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่เป็นการก่อกวนความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล

ในส่วนของการละเมิดทำความเสียหายตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 นั้น ที่ถือว่าลักษณะของการก่อกวนความเสียหายเป็นการทำความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล ก็เนื่องมาจากว่ากิจการรับประกันภัยนั้นเป็นกิจการที่กว้างขวาง ต้องใช้เงินทุนมากและต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แล้วยังเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือความสุขแห่งสาธารณชนอีกด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่แล้วมักที่จะเอาประกันภัยไว้โดยหวังว่าเพื่อที่จะเป็นหลักประกันความสุขให้กับครอบครัวในยามจำเป็น เช่นอาจหวังว่าในเวลาที่ได้เสียชีวิตลงบุตรและภรรยา ก็ยังสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้อย่างไม่ยากเข็ญนัก เพราะมีค่าสินไหมที่ได้รับจากผู้รับประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิต เป็นต้น ดังนั้นหากผู้รับประกันภัยได้กระทำความผิดและก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นจะมีประชาชนเพียงรายสองรายเท่านั้น หากแต่จะมีประชาชนจำนวนมากมายับพันรายที่จะเดือดร้อนเสียหาย รวมไปถึงจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความสุขของสาธารณะอีกด้วย ดังนั้นเองจึงกล่าวว่าการก่อกวนความเสียหายตามกฎหมายฉบับนี้เป็นความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล

ในกรณีของการละเมิดทำความเสียหายตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นั้น ที่กล่าวว่าลักษณะของการก่อกวนความเสียหายเป็นการทำความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การเสนอขายหลักทรัพย์นั้นถือเป็นการระดมเงินทุนอย่างหนึ่งจากประชาชนทั่วไป ซึ่งหากมีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือมีการหลอกลวงดังเช่นกรณีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง

ประชาชน พ.ศ. 2527 ขึ้นแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและประชาชนจำนวนมาก นอกจากนี้แล้วความเสียหายจากกรณีดังกล่าวก็จะมีมูลค่าสูงอีกด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้เช่นเดียวกันว่าการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่เป็นความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดทำความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ลักษณะของการก่อความเสียหายยังเป็นที่ชัดเจนว่าเป็นการทำความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล ทั้งนี้เพราะว่าในสังคมนั้นประชาชนทุกคนย่อมต้องมีการบริโภคสินค้าหรือบริการอยู่ตลอดเวลา ประชาชนทุกคนจึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้บริโภคทั้งสิ้น ดังนั้นหากผู้ประกอบการค้าหรือผู้ที่ประกอบธุรกิจโฆษณาได้กระทำการที่ถือว่าการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนั้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ที่ประกอบธุรกิจโฆษณาต่างได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ประชาชนผู้บริโภคก็จะตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ เช่นนี้ก็จะเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้นจะมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสังคมโดยเป็นความเสียหายต่อส่วนรวม เพราะประชาชนผู้บริโภคที่ได้รับเสียหายนั้นจะมีไม่เพียงไม่กี่รายหากแต่จะมีจำนวนมากมาย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่เป็นความเสียหายต่อส่วนรวมหรือกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งมวล เช่นเดียวกันกับการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา

ดังนั้นหากพิจารณาถึงการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะการก่อความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เปรียบเทียบกับลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมจะพบว่ามิลักษณะที่เป็นการก่อความเสียหายต่อส่วนรวมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะการทำลายสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของทุกคนนั้น ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายต่อประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นเจ้าของร่วมกันในสิ่งแวดล้อม และไม่ว่าจะเป็นการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอหมดไป หรือการก่อให้เกิดมลพิษทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไปก็ตาม ล้วนมีลักษณะที่เป็นการก่อความเสียหายต่อส่วนรวมทั้งสิ้น ' และความเสียหายต่อส่วนรวมในที่นี้นอกจากจะหมายถึงความเสียหายต่อประชาชนส่วนรวมในประเทศแล้ว ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนี้ยังมีลักษณะที่เป็นการก่อให้เกิดผลต่อเนื่องไปถึงทั้งระบบนิเวศน์อันหมายถึงโลกของเราทั้งโลกอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม เช่นเดียวกันกับการก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมา

2. ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาถึงการคุ้มครองผู้บริโภคตามหลักการคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นผู้บริโภคโดยทั่วไป¹⁶แล้ว จะพบว่าการก่อความเสียหายตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมารวมทั้งการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ต่างมีลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเช่นเดียวกัน เพราะหากพิจารณาความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อันหมายถึง “ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย”แล้ว จะพบว่าผู้ให้กู้ยืมเงินตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 กิติ ผู้เอาประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 กิติ ผู้เอาประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 กิติ ผู้ลงทุนหรือผู้ถือหุ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กิติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่างถือเป็นผู้บริโภคตามความหมายดังกล่าวทั้งสิ้น การละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลเหล่านี้ ย่อมถือเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคเช่นเดียวกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจากการถูกละเมิดนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หาได้เป็นเพียงกฎหมายฉบับเดียวที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคไม่ หากแต่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคนั้นมีอยู่มากมายซึ่งอาจประมาณคร่าว ๆ ได้ถึง 50 ฉบับ¹⁷ อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายพื้นฐานที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคโดยทั่วไป ส่วนกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่กล่าวมาอันได้แก่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535¹⁸ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535¹⁹ หรือพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535²⁰ นั้น ต่างเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการเฉพาะสำหรับผู้บริโภคที่เป็นผู้ให้กู้ยืมเงิน ผู้เอาประกันชีวิต ผู้เอาประกันวินาศภัย หรือผู้ถือหุ้นนั่นเอง ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีอยู่มากมายหลายฉบับ และการก่อความเสียหายตามกฎหมายเหล่านั้นจึงมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคเช่นเดียวกันนั่นเอง

¹⁶ สุขุม ศุภนิศย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 301.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-72.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การก่อความเสียหายตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมทั้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น ต่างมีลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเช่นเดียวกัน

และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็พบว่า การก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเช่นเดียวกันด้วย²¹ ด้วยเหตุผลคือ แม้ว่าสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะมี 4 ประการ อันได้แก่²²

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ และ
4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

สิทธิของผู้บริโภคดังกล่าวนี้แม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ก็ตาม หากแต่ สิทธิของผู้บริโภคตามมติขององค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ หรือ IOCU (International Organization Consumers Unions) นั้น ได้กำหนดไว้ถึง 7 ประการ ซึ่งกว้างกว่าสิทธิผู้บริโภคดังกล่าวของไทย ซึ่งได้แก่

- (1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย (The right to safety)
- (2) สิทธิที่จะได้รับความรู้ (The right to be informed)
- (3) สิทธิที่จะได้เลือกซื้ออุปโภคบริโภคในราคายุติธรรม (The right to choose)
- (4) สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (The right to be heard)
- (5) สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหาย (The right to redress)
- (6) สิทธิที่จะได้รับความรู้ด้านบริโภคศึกษา (The right to consumer education)

²¹จินตนา เนตรทัศน์, "ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม," ใน เอกสารการสนทนาวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 306-307.

²²มาตรา 4.

(7) สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด (The right to healthy environment) ซึ่งหมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น อันหมายรวมถึงสิทธิที่จะได้รับการป้องกันจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ผู้บริโภคแต่ละคนไม่สามารถควบคุมได้เอง

สิทธิผู้บริโภคตามมติของ IOCU นี้ ได้กำหนดให้สิทธิทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของผู้บริโภคด้วย ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ของไทยที่มีได้กำหนดสิทธิทางสิ่งแวดล้อมไว้ว่าเป็นสิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากว่าเรื่องของปัญหาสิ่งแวดล้อมควรที่จะอยู่ในส่วนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงจึงจะเหมาะสมกว่าก็เป็นได้²³ อย่างไรก็ตาม สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดตามมติของ IOCU ดังกล่าว ก็ได้ปรากฏว่ามีการยอมรับและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคนี้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดให้ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของประชาชนจากการก่อให้เกิดมลพิษต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 96 โดยถือว่าประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด และหากมีผู้ใดมาก่อให้เกิดมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมต้องมีหน้าที่ในการชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นมาด้วย และด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นกฎหมายหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย และการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการก่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ จึงมีลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในทำนองเดียวกับการก่อความเสียหายตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เช่นเดียวกัน

²³จินตนา เนตรทัศน์, "ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15, หน้า 307.

ตาราง 1 แสดงการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติอื่น

กฎหมายที่ศึกษา เปรียบเทียบ	มีลักษณะของ การก่อความ เสียหายต่อ ส่วนรวม	เป็นกฎหมายที่ เกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้ บริโภค	มีการให้อำนาจแก่ พนักงานอัยการใน การเรียกร้องค่าสิน ไหมทดแทนแทน เอกชน (ตามมาตรา)
พระราชกำหนดการกัก เงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน พ.ศ. 2527	✓	✓	✓ (ตามมาตรา 9)
พระราชบัญญัติประกัน ชีวิต พ.ศ. 2535	✓	✓	✓ (ตามมาตรา 115)
พระราชบัญญัติประกัน วินาศภัย พ.ศ. 2535	✓	✓	✓ (ตามมาตรา 109)
พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535	✓	✓	✓ (ตามมาตรา 48)
พระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522	✓	✓	✓ (ตามมาตรา 39)
พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	✓	✓	

3. ต้นเหตุแห่งความเสียหายมักได้แก่ผู้ประกอบการ

ลักษณะความคล้ายคลึงและใกล้เคียงกันอีกประการหนึ่งก็คือ ต้นเหตุหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นมักจะได้แก่ ผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นผู้กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ผู้รับประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ผู้รับประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มีความได้เปรียบกว่าผู้ที่ตกอยู่ในฐานะของผู้เสียหายตามกฎหมายนั้น ๆ แทบจะทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของความรู้ ความสามารถ ฐานะทางการเงิน อำนาจต่อรอง รวมถึงความพร้อมในด้านของการดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นก็มักที่จะดำเนินกิจการในรูปของนิติบุคคล เช่น บริษัท อันมีลักษณะที่เป็นองค์กรธุรกิจที่มีความสามารถสูงในการดำเนินงาน และเมื่อเทียบกับผู้เสียหายที่เป็นประชาชนบุคคลธรรมดาแล้ว นิติบุคคลย่อมมีความได้เปรียบกว่าในหลาย ๆ ประการโดยเฉพาะในด้านกำลังทรัพย์สินและกำลังความสามารถในการดำเนินงาน และหากเป็นนิติบุคคลของต่างประเทศแล้วยังมีความชัดเจนถึงการมีฐานะที่แตกต่างกันอย่างมากอีกด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ในส่วนของการก่อความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด²⁴ เพราะผู้ที่เป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดความเสียหายนั้น นอกจากจะได้แก่ผู้ประกอบการที่ทำในรูปของนิติบุคคลอันมีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีความสามารถในการดำเนินงานสูง มีทรัพย์สินที่มาก และมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ผู้ประกอบการที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ยังมักจะได้แก่เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมอีกด้วย ซึ่งผลจากการที่กิจการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นมานั้น ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้เสียหายจะเกิดความเสียหายเปรียบมากมายในการที่จะเรียกร้องเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าว เพราะเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการสู้คดี เพราะอยู่ในฐานะที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของตนว่าตนได้ใช้สารเคมีหรือวัสดุใดในการผลิต สินค้าที่ผลิตประกอบด้วยอะไรบ้างที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค รวมทั้งจะ

²⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2540), หน้า 213.

มีสารเคมีชนิดใดถูกปล่อยหรือขับออกมาจากกระบวนการผลิตของตน และเจ้าของกิจการนั้นก็ จะพยายามปกปิดข้อเท็จจริงเหล่านั้น โดยกล่าวอ้างว่าเป็นความลับทางการค้าไม่อาจให้ สาธารณชนล่วงรู้ได้ ประชาชนผู้เสียหายซึ่งไม่มีความรู้ในเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตเหล่านั้ น จึงไม่สามารถนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้ในการต่อสู้คดีได้ ซึ่งลักษณะ ดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ประชาชนผู้เสียหายตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ต้องประสบเหมือนกัน

ดังนี้ ลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อเปรียบเทียบกับ การก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับอื่นที่ระบุให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนแล้ว จึงกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมากหรือไม่ต่างกัน ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของลักษณะของการก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการทำความเสียหาย ต่อสังคมหรือประชาชนโดยส่วนรวม หรือในแง่ที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งในแง่ ของผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย

อย่างไรก็ดี แม้จะพิจารณาเห็นแล้วว่าลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีความใกล้เคียงกันกับการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับอื่นที่ระบุให้อำนาจแก่ พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ การก่อความเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีลักษณะความคล้ายคลึงและใกล้เคียงกันมากที่สุดก็ตาม แต่จะพบว่า การคุ้มครอง ประชาชนจากความเสียหายตามกฎหมายเหล่านี้ต่างมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจ หน้าที่ในการคุ้มครองโดยการเข้าดำเนินคดีแทนประชาชนผู้เสียหายเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเหมือนกัน ยกเว้นเพียงในกรณีของการก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้นที่พนักงานอัยการยังไม่อาจจะเข้ามาคุ้มครองประชาชนผู้เสียหายโดยการเข้าดำเนินคดีแทนเพื่อทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติใดที่ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหายดังกล่าวไว้เลย จะมีก็แต่เพียงการกำหนดให้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งในส่วนที่รัฐเป็นผู้เสียหายเท่านั้นซึ่งเป็นอำนาจ หน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการอยู่แล้ว²⁵ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีลักษณะของการก่อความเสียหายไม่ต่างไปจาก การก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับอื่นที่ระบุให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น ยังขาดเครื่องมือหรือกลไกในการคุ้มครองโดย พนักงานอัยการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พนักงานอัยการยังไม่สามารถเข้าคุ้มครองประชาชน

²⁵ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 และมาตรา 11 (2).

ผู้เสียหายตามกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างที่สามารถทำได้ตามกฎหมายฉบับอื่น ทั้ง ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันมากก็ตาม และการที่จะกำหนดหรือขยายอำนาจให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามาคุ้มครองประชาชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ จึงเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมและจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายอื่นที่มีลักษณะในทำนองเดียวกันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากหลักการและเหตุผลที่ได้กล่าวมาแต่ข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาเปรียบเทียบถึงลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมกับการก่อความเสียหายตามกฎหมายฉบับอื่นที่ระบุให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนแล้ว จึงเห็นว่ามี ความเหมาะสมและสมควรที่จะมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพราะย่อมเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ตั้งเช่นเดียวกันกับตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีลักษณะของการก่อให้เกิดความเสียหายในทำนองเดียวกันที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการดำเนินคดีของเอกชนผู้เสียหายที่ในปัจจุบันยังคงต้องประสบกับข้อขัดข้องอยู่หลาย ๆ ประการ และยิ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านตัวแทนของรัฐซึ่งก็คือพนักงานอัยการเพื่อทำการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

5.2 เจือนไขของคดีที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ

เจือนไขของคดีตามกฎหมายที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนเอกชนผู้เสียหาย

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนเอกชนผู้เสียหายได้ อันได้แก่ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว จะพบว่า การดำเนินคดีของพนักงานอัยการจะมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน อันได้แก่ การดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และการดำเนินคดีแพ่ง

ในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาโดยพนักงานอัยการนี้ จะปรากฏตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะเห็นว่าในการดำเนินคดีตามกฎหมายเหล่านี้จะไม่พบว่ามีข้อกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนเอกชนผู้เสียหายไว้เลย ซึ่งกรณีจะต่างกับการดำเนินคดีแพ่งโดยพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพราะในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายนี้ จะมีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจไว้ด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนเอกชนผู้เสียหายได้ ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีความเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวมเท่านั้น²⁶ ซึ่งหากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวมแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่อาจจะมีอำนาจในการดำเนินคดีนั้น ๆ ได้ เช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนเอาไว้ด้วย

เหตุผลของการที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขของคดี

ในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาโดยพนักงานอัยการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น เหตุที่กฎหมายเหล่านั้นมิได้มีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจอาจเนื่องมาจากเหตุที่ว่า ในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาโดยพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะใช้อำนาจดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวไปโดยลักษณะของการมีคำขอในทางแพ่งติดไปท้ายคำฟ้องคดีอาญาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการอยู่แล้ว กล่าวคือ ตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้จะมีการกำหนดถึงกระทำที่เป็นความผิดในทางอาญาเอาไว้ พนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะดำเนินคดีอาญาดังกล่าวนี้ไป และในขณะที่เดียวกันนี้เองกฎหมายเหล่านี้ก็จะกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ถือเป็นความผิดในทางอาญาดังกฎหมายนั้น ๆ ให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นเอกชนไปพร้อมกันด้วยในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น ด้วยการมีคำขอทางแพ่งติดไปกับคำฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น ๆ จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีแพ่งในลักษณะเช่นนี้เป็นเพียงกรณีที่พนักงานอัยการมีคำขอในทางแพ่งติดไปกับคดีอาญาซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้วเท่านั้น ส่วนในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญานั้นก็จะมิได้เพิ่มภาระแก่พนักงานอัยการนัก

²⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 วรรค 1.

ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงในคดีแพ่งนั้นจะต้องยึดถือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีอาญา²⁷ การดำเนินคดีแพ่งในกรณีนี้จึงไม่น่าที่จะเกิดภาระในการดำเนินคดีต่อพนักงานอัยการนักเพราะกล่าวได้ว่าผลของคดีแพ่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอยู่แล้วนั่นเอง ดังนั้น การดำเนินคดีแพ่งนี้จึงเห็นได้ว่าไม่ก่อให้เกิดภาระเพิ่มมากขึ้นแก่พนักงานอัยการมากนัก การที่การดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญานี้มิได้ก่อให้เกิดภาระเพิ่มมากขึ้นแก่พนักงานอัยการหรือแก่รัฐนัก จึงอาจเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาโดยพนักงานอัยการตามกฎหมายเหล่านี้ มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจดังกล่าวเอาไว้

เหตุผลของการที่มีการกำหนดเงื่อนไขของคดี

ในกรณีข้างต้นย่อมมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพราะในการดำเนินคดีดังกล่าวพนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีไปโดยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีนี้จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นพิเศษ เป็นหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นจากหน้าที่ตามปกติของพนักงานอัยการ อันจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายนี้ย่อมที่จะก่อให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นแก่รัฐโดยเฉพาะต่อพนักงานอัยการที่จะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อที่จะดำเนินคดีนี้ ต่างกับกรณีการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่พนักงานอัยการจะมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้น ๆ อยู่แล้ว และการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาก็มิได้เพิ่มภาระให้แก่พนักงานอัยการเท่าใดนัก ดังนั้น เมื่อเห็นแล้วว่าการดำเนินคดีแพ่งโดยพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้ได้ก่อให้เกิดภาระเพิ่มมากขึ้นแก่รัฐโดยเฉพาะพนักงานอัยการแล้ว จึงน่าที่จะเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่กฎหมายนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจดังกล่าวไว้ด้วยว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวมเท่านั้น ทั้งนี้ก็ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินคดีแพ่งโดยพนักงานอัยการดังกล่าว ย่อมจะต้องก่อให้เกิดภาระแก่รัฐโดยเฉพาะต้องมีการใช้เงินภาษีของแผ่นดินซึ่งได้มาจากประชาชนทุกคนไปในการดำเนินคดี ในขณะที่เดียวกันตามมาตรา 39 วรรคสองยังได้กำหนดให้การดำเนินคดีนี้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงอีกด้วย จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้มีการใช้เงินภาษีดังกล่าวเพื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางคนเท่านั้น²⁸ หากแต่สมควรที่จะใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น การที่พระราชบัญญัติคุ้มครอง

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46.

²⁸ สัมภาษณ์ ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒนศาสตร์, รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา,

ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจไว้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่เกิดกรณีการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวมเท่านั้น จึงนับว่าชอบด้วยเหตุผลแล้ว

ความแตกต่างของกรณีทั้งสองข้างต้นนี้ ย่อมเป็นสิ่งที่จะนำมาประกอบเพื่อที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมในการที่จะมีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ต่อไป

ลักษณะของการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น หากจะได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 ได้แล้ว จะพบว่าคดีโดยพนักงานอัยการในลักษณะที่เป็นการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญานั้นไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้กับกรณีตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพราะเหตุที่ว่าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เมื่อพิจารณาจากความผิดต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้แล้วจะเห็นว่าล้วนเป็นความผิดที่มีความประสงค์หลักคือลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ขั้นตอนที่รัฐกำหนดหรืออนุญาตให้ดำเนินการ²⁹ ทั้งสิ้น ซึ่งการกระทำความผิดในลักษณะเช่นนี้จะเป็นความผิดทางอาญาที่ไม่มีความรับผิดชอบแพ่งเกิดขึ้นมาด้วย เพราะเป็นเพียงการกระทำอันฝ่าฝืนต่ออำนาจรัฐหากแต่การกระทำความผิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินแต่อย่างใดไม่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือมิได้ทำให้บุคคลผู้กระทำนั้นต้องมีความรับผิดชอบในทางแพ่งแต่อย่างใดด้วยเหตุนี้เอง หากจะมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ย่อมที่จะไม่เหมาะสมหากจะให้พนักงานอัยการใช้อำนาจในลักษณะของการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการจะใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อการกระทำความผิดในทางอาญาได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางแพ่งขึ้นด้วยเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

²⁹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว แม้ว่าจะไม่เหมาะสมที่จะให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในลักษณะการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตั้งได้กล่าวแล้วก็ตาม แต่การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะของการดำเนินคดีแพ่งเช่นกรณีของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้ เพราะไม่มีข้อขัดข้องประการใด ประกอบกับกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็มีลักษณะหลาย ๆ ประการที่คล้ายคลึงกันมากกว่ากฎหมายฉบับอื่นที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเห็นว่าสมควรที่จะให้มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีแพ่งในลักษณะทำนองเดียวกันกับการดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะเป็นการเหมาะสมที่สุด ส่วนพนักงานอัยการนั้นสมควรจะมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่พิเศษเช่นกรณีเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่จะได้พิจารณาต่อไป

เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดเงื่อนไขของคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

เมื่อมีความเป็นไปได้และเหมาะสมที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในลักษณะของการดำเนินคดีแพ่งเช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นจากหน้าที่ตามปกติของพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นแก่รัฐโดยเฉพาะต่อพนักงานอัยการที่จะต้องทำหน้าที่ดำเนินคดีนี้ ภาระที่เพิ่มขึ้นนี้โดยเฉพาะก็ต้องมีการใช้เงินภาษีของแผ่นดินซึ่งได้มาจากประชาชนทุกคนไปในการดำเนินคดี จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้มีการใช้เงินภาษีดังกล่าวเพื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางคนเท่านั้น หากแต่สมควรที่จะทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนหากเป็นไปได้ หรือเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมนั่นเอง และด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้แล้วว่าหากจะมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขของคดีไว้ด้วยเพื่อที่จะให้พนักงานอัยการหรือรัฐต้องดำเนินคดีไปเพียงเพื่อประโยชน์ของบุคคลเพียงบางคนเท่านั้น

ลักษณะเงื่อนไขของคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

จากการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในต่างประเทศ จะพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาั้น การที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่พระราชบัญญัติ

การเคหะที่เป็นธรรม³⁰ พระราชบัญญัติสิทธิพลเมืองของบุคคลที่อาศัยอยู่ในสถานควบคุมพิเศษ³¹ และพระราชบัญญัติสิทธิพลเมือง³² ได้หรือไม่นั้นจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของกฎหมายประการหนึ่งที่คล้ายคลึงกัน คือการดำเนินคดีนั้นจะต้องปรากฏว่ามีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป (general public important) หรือต้องเป็นคดีซึ่งถือว่ามีสำคัญโดยทั่วไป (case of general important) ซึ่งก็หมายถึง ต้องเป็นคดีที่มีประเด็นทางกฎหมายสำคัญอย่างยิ่ง หรือเป็นคดีที่คำพิพากษาจะมีผลเป็นแนวทางที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลกลางทั้งหลายจะต้องถือปฏิบัติตาม และคดีนั้น ๆ จะเป็นคดีสำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไปนี้ได้ถ้าหากว่าคดีนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชน (public interest) อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจดำเนินคดีได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่การดำเนินคดีนั้นจะมีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป หรือคดีนั้นเป็นคดีซึ่งถือว่ามีสำคัญโดยทั่วไป เท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวก็คือเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการเข้ามามีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั่นเอง เหตุที่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวมานั้นจะต้องมีเงื่อนไขดังกล่าวไว้ ก็น่าที่จะมาจากเหตุผลพื้นฐานที่ว่า พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกานั้นจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเท่านั้น และพนักงานอัยการจะมีอำนาจในคดีที่เกี่ยวกับการกระทำซึ่งกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม รวมทั้งจะมีอำนาจในเรื่องซึ่งรัฐมีหน้าที่ต่อพลเมืองทั้งหมดในการที่จะคุ้มครองสิทธิร่วมกันของพวกเขา ดังนั้น พนักงานอัยการย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินคดีใด ๆ ได้หากคดีนั้นเกี่ยวข้องกับปัจเจกชนโดยเฉพาะ เพราะคดีดังกล่าวนี้จะไม่มิลักษณะของการกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใดเลย³³ เงื่อนไขของคดีตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมาเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเงื่อนไขของคดีตามกฎหมายไทยแล้ว จะพบว่าเงื่อนไขของคดีตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาก็มีลักษณะในทำนองเดียวกันกับที่ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายไว้ว่า จะต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่า การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวม เพราะมีความหมายไม่แตกต่างไปจากเงื่อนไขตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่ว่า การดำเนินคดีนั้นจะต้องปรากฏว่ามีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป (general public important) เท่าใดนัก เพราะต่างมีจุดประสงค์ของการกำหนดเงื่อนไขของคดี

³⁰The Fair Housing Act.

³¹The Civil Rights of Institutionalised Persons Act.

³²The Civil Right Act of 1964.

³³Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 296.

เหมือนกันคือ เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจเฉพาะแต่ในการดำเนินคดีที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมเท่านั้น

เพราะฉะนั้น การที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น จึงเห็นว่าสมควรที่จะกำหนดเงื่อนไขของคดีในทำนองเดียวกันกับเงื่อนไขของคดีตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อันมีลักษณะใกล้เคียงกันกับเงื่อนไขของคดีตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา คือ พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมเท่านั้น³⁴

การกำหนดเงื่อนไขของคดีในลักษณะเช่นนี้ น่าที่จะเกิดประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าการที่จะกำหนดเงื่อนไขของคดีโดยพิจารณาจากความเสียหาย โดยการกำหนดว่า พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อเกิดความเสียหายต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการที่จะพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อประชาชนส่วนรวมหรือไม่นั้น น่าที่จะมีความยากลำบากมากกว่าการที่จะพิจารณาว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือไม่ อีกทั้งเงื่อนไขของคดีที่ว่า การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมนั้น ยังมีความหมายที่รวมเอาเรื่องของความเสียหายเป็นส่วนรวมไว้แล้วอีกด้วย ทั้งนี้เพราะหากกรณีที่มีการก่อให้เกิดมลพิษทำความเสียหายต่อส่วนรวมแล้ว การดำเนินคดีในกรณีดังกล่าวก็ย่อมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมอย่างแน่นอน และในทางกลับกันหากว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อส่วนรวมแล้ว แต่การดำเนินคดีดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมเลย เช่น ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ตกเป็นบุคคลล้มละลายไปแล้ว ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่สามารถจะทำการชดเชยให้แก่ผู้เสียหายได้เลย หรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้เสียชีวิตไปในเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น ๆ แล้วโดยที่ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ตกแก่ทายาทเลย หรือในอีกหลาย ๆ กรณี เช่นนี้ก็ไม่สมควรที่พนักงานอัยการจะต้องเข้าไปทำการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายให้เสียเวลาและเป็นภาระแก่รัฐแต่อย่างใด เพราะหากดำเนินคดีไปก็ย่อมไม่สามารถได้รับค่าสินไหมทดแทนใด ๆ จากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ การกำหนดเงื่อนไขของคดีในลักษณะที่พิจารณาจากการดำเนินคดีว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือไม่ จึงน่าที่จะเป็นสิ่งที่ถูกต้องและ

³⁴ ดนัยยศ ศรลัมภ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 187.

เหมาะสมมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีดังกล่าวได้นี้ แท้จริงแล้ววัตถุประสงค์หลักก็เพื่อที่จะให้การดำเนินคดีเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม การกำหนดเงื่อนไขของคดีดังกล่าวจึงสมควรที่จะพิจารณาจากจุดนี้มากกว่าที่จะพิจารณาจากความเสียหายนั่นเอง

ความหมายของเงื่อนไขของคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

ในการพิจารณาว่าการดำเนินคดีในกรณีนั้น ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือไม่นั้น นับได้ว่าค่อนข้างเป็นนามธรรม (Subjective) อยู่มาก ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ที่ได้กำหนดเงื่อนไขของคดีไว้ว่า พนักงานอัยการจะมีอำนาจได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวมนั้น ถ้อยคำในภาษาอังกฤษของมาตราดังกล่าวได้ใช้คำว่า "as a whole" แทนคำว่าส่วนรวม ซึ่งจากถ้อยคำในภาษาอังกฤษดังกล่าวทำให้อาจแปลความหมายได้ว่า พนักงานอัยการจะมีอำนาจได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคอย่างเป็นทั้งหมด³⁵ นั้นเอง ซึ่งสามารถเข้าใจความหมายได้ว่าเงื่อนไขของคดีนี้มีอยู่เช่นใด แต่ในการที่จะนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นอาจทำได้ยาก เพราะไม่อาจหาหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการตัดสินใจได้ในทางปฏิบัติอาจกำหนดหลักเกณฑ์ได้คร่าว ๆ ว่ากรณีใดจึงจะถือว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ 3 หลักคือ³⁶

1. พิจารณาจากจำนวนผู้เสียหายว่ามีมากพอสมควรหรือไม่ หากมีจำนวนมากพอสมควร ก็อาจถือได้ว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้
2. พิจารณาจากลักษณะของความเสียหายและผลของคดี กล่าวคือ อาจมีผู้เสียหายเพียง 1 คนเท่านั้น แต่ความเสียหายดังกล่าวอาจจะลุกลามต่อไปได้ หรือการดำเนินคดีจะทำให้สามารถได้หลักกฎหมายขึ้นมา เช่นนี้ก็อาจถือได้ว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้

โปรดดูคำจำกัดความของคำว่า "ประโยชน์ต่อส่วนรวม" ประกอบ ในบทที่ 1 หน้า 36.

³⁵ ปรีดี เกษมทรัพย์, เอกสารประกอบการศึกษาวิชานิติปรัชญา ชั้นปริญญาตรี ภาคหนึ่ง : บทนำทางทฤษฎี (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2526), หน้า 4.

³⁶ สัมภาษณ์ ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์, รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 19 กุมภาพันธ์ 2541.

3. พิจารณาเห็นว่าค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่จะต้องเสียไปกับการดำเนินคดีนั้น ๆ ว่าคุ้มค่ากันหรือไม่ หากเห็นว่าคุ้มค่า เช่นนี้ก็อาจถือได้ว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไรขึ้นก็ตาม ก็ไม่อาจจะนิยามความหมายที่ครอบคลุมได้ในทุกกรณีว่าการดำเนินคดีในกรณีเช่นใดจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมบ้าง เพราะการพิจารณาปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงในภาวะวิสัย และพฤติการณ์ที่มีแตกต่างกันออกไปในแต่ละเรื่องแต่ละเหตุการณ์เป็นตัวบ่งบอกคำตอบในกรณีนั้น ๆ ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่ากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษ จะเข้าเงื่อนไขของคดีที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือไม่ จึงเห็นว่าสมควรที่จะให้เป็นหน้าที่ของผู้มีความรู้โดยตรงในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ คณะหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาและชี้ว่ากรณีการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อประชาชนอันมีสาเหตุมาจากมลพิษในกรณีนั้น ๆ การดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือไม่ เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการดำเนินคดีต่อไป ในทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นเอง

กรณีจึงเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า หากมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเหตุมลพิษตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น สมควรที่จะมีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเอาไว้ด้วย เงื่อนไขของคดีดังกล่าวก็คือ การดำเนินคดีนั้นจะต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรมนั้นเอง นอกจากนี้แล้วยังสมควรที่จะกำหนดให้มีคณะบุคคลที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาและชี้ว่ากรณีใดเข้าเงื่อนไขของคดีดังกล่าวมาด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

5.3 เงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ

ในการดำเนินคดีแพ่งแทนเอกชนผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามานั้น จะพบว่ากฎหมายเหล่านั้นมีทั้งที่ได้กำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเอาไว้อันได้แก่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 รวมถึงพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่ได้กำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่

พนักงานอัยการเอาไว้ เช่น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการตามกฎหมายดังกล่าวก็คือ การร้องขอของผู้เสียหาย ความหมายของการร้องขอดังกล่าวที่ถือว่าเป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ ก็เพราะว่าตราบิตที่ผู้เสียหายยังมิได้ทำการร้องขอต่อพนักงานอัยการตามกฎหมายนั้น ๆ แล้ว พนักงานอัยการก็จะไม่สามารถดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายได้เลยนั่นเอง

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจ

ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 พบว่ามีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเอาไว้ด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายได้ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายนั้นได้ร้องขอต่อพนักงานอัยการแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน ดังนี้คือ

1. ในการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งตามมาตรา 96 นั้น พนักงานอัยการย่อมถือเป็นผู้ดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหาย พนักงานอัยการหาได้เป็นผู้ที่ดำเนินคดีในฐานะที่เป็นผู้เสียหายเองไม่ ดังนั้น เอกชนผู้เสียหายจึงสมควรที่จะทำการร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อเป็นการยืนยันเจตนาเสียก่อนว่ายินยอมจะให้พนักงานอัยการทำการดำเนินคดีแทนตนได้ และตนมีความประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการทำการเรียกร้องให้ในจำนวนมากน้อยเท่าใด เพราะหากกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้โดยที่ไม่ต้องมีการร้องขอก่อนเลย ย่อมอาจเกิดกรณีที่ขัดต่อความประสงค์ของผู้เสียหายขึ้นได้ เช่น ผู้เสียหายอาจไม่ต้องการให้พนักงานอัยการมาทำการดำเนินคดีแทนตนเลย หรืออาจไม่พอใจที่พนักงานอัยการทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าที่ตนเสียหายจริง³⁷ และอาจนำไปสู่การคัดค้านมิให้พนักงานอัยการทำการเรียกร้องหรือถอนการเรียกร้องของพนักงานอัยการ ซึ่งย่อมเป็นสิ่งที่ผู้เสียหายสามารถทำได้ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการเป็นเพียงผู้ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายเท่านั้น³⁸ อันนำไปสู่ความยุ่งยากวุ่นวายในที่สุด ซึ่งจะต่างกับกรณีที่ถ้าเสียหายได้มีการร้องขอต่อพนักงานอัยการเองแล้ว ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าผู้เสียหายประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้แทน ปัญหาการคัดค้านหรือถอนการเรียกร้องของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 407-17/2515,” 6 มิถุนายน 2515, หน้า 2.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 406-16/2515,” 2 พฤษภาคม 2515, หน้า 7.

หายก็จึงไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้เมื่อผู้เสียหายได้ร้องขอต่อพนักงานอัยการแล้วก็ย่อมถือเป็นการมอบอำนาจให้แก่พนักงานอัยการอีกด้วย และผู้เสียหายก็จะมาใช้สิทธิเรียกร้องเองอีกไม่ได้³⁹ อันจะส่งให้การเรียกร้องที่เข้าช้อนหรือการฟ้องเข้าไม่เกิดขึ้น

2. การกำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องร้องขอต่อพนักงานอัยการก่อน ยังทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายในการได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย กล่าวคือ หากพนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายได้โดยที่ไม่ต้องมีการร้องขอของผู้เสียหายเลย ถ้าพนักงานอัยการทำการเรียกร้องให้แก่ผู้เสียหายในจำนวนที่พนักงานอัยการกำหนดซึ่งต่ำกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริงมาก ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย⁴⁰ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นหากผู้เสียหายได้ร้องขอต่อพนักงานอัยการแล้วว่าตนต้องการค่าเสียหายในจำนวนเท่าใด

3. ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากกรณีมลพิษตามมาตรา 96 ในสภาพความเป็นจริงปัจจุบันนั้นเป็นที่ชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องทำการร้องขอต่อพนักงานอัยการเสียก่อน ทั้งนี้เพราะการที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีโดยไม่ต้องการร้องขอของผู้เสียหายแล้ว พนักงานอัยการจะไม่มีทางทราบได้เลยว่ามีผู้ใดเป็นผู้เสียหายบ้าง เพราะพนักงานอัยการจะไม่มีเครื่องมือใดที่จะช่วยในการติดตามตรวจสอบผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ในการร้องขอของผู้เสียหายยังมีความจำเป็นเพื่อให้พนักงานอัยการทราบถึงความเสียหายที่ได้รับอันจะนำไปสู่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่จะทำการเรียกร้องอีกด้วย

4. ในประการสุดท้าย การกำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการด้วยการร้องขอของผู้เสียหายนั้น ยังทำให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากมลพิษแล้ว ผู้เสียหายทั้งหลายที่ประสงค์จะให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็จะมาร้องขอต่อพนักงานอัยการ การที่ผู้เสียหายทั้งหลายมาร้องขอนี้ย่อมทำให้พนักงานอัยการสามารถสอบถามหรือได้มาซึ่งข้อมูลรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินคดีได้จากบุคคลเหล่านี้ได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงสมควรที่จะมีการกำหนดเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินแทนเอกชนผู้เสียหายเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดเอาไว้ว่าจะต้องมีการร้องขอจากผู้เสียหายเสียก่อนเท่านั้น พนักงานอัยการจึงจะมี

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 407-17/2515," 6 มิถุนายน 2515, หน้า 3.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

อำนาจได้ อย่างไรก็ตาม ในการร้องขอดังกล่าวนี้อาจจะให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับคำร้องขอคงจะไม่เหมาะสมนัก เพราะพนักงานอัยการจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่หลักในการดำเนินคดีในศาล ส่วนการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในชั้นต้นนั้นในลักษณะของการทำหน้าที่ในทางธุรการนั้น สมควรที่จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งรับผิดชอบ ยกตัวอย่างในลักษณะที่คล้ายกับในการดำเนินคดีอาญาที่พนักงานอัยการจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประมวลและเสนอให้แก่พนักงานอัยการต่อไป⁴¹ นั่นเอง การกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งรับผิดชอบในการรับคำร้องขอจากผู้เสียหาย จึงน่าจะเหมาะสมมากกว่าที่จะให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว

5.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษ

จากที่ได้พิจารณาถึงหลักการและเหตุผลที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม จนถึงในประเด็นสุดท้ายนี้จึงกล่าวได้ว่าหากพนักงานอัยการสามารถมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว จะเกิดผลเป็นการอำนวยความสะดวกต่อเอกชนผู้เสียหายในการดำเนินคดีเป็นอย่างยิ่ง หากแต่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายใดเลยที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวไว้ พนักงานอัยการจึงไม่อาจที่จะทำการดำเนินคดีแทนเอกชนผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวได้ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวจึงอยู่ที่ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ไม่เปิดช่องให้สามารถทำได้

เมื่อมีข้อจำกัดในทางกฎหมายเช่นนี้ แนวทางในการแก้ปัญหาจึงจำเป็นที่จะต้องแก้ที่ตัวบทกฎหมาย อันหมายถึงต้องมีการปรับปรุงโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษได้ ซึ่งในการที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในกรณีนี้ สมควรที่จะพิจารณาถึงประเด็นต่อไปนี้ คือ

1. ความชัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
2. ผลกระทบเสียหายต่อผู้อื่น

⁴¹ สัมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 สิงหาคม 2540.

3. ลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

1. ความขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในกรณีหมายถึงว่า ในการที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษนั้น จะเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ที่ถือว่าเป็นแม่บทของการนำคดีแพ่งขึ้นสู่ศาล⁴² หรือไม่ กล่าวคือตามมาตรา 55 นั้นได้บัญญัติไว้ว่าผู้ที่จะทำการยื่นฟ้องคดีแพ่งต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น หากไม่แล้วย่อมไม่สามารถทำการดำเนินคดีแพ่งได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดปัญหาในข้อกฎหมายขึ้นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษได้แล้ว ซึ่งจะเห็นว่าพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวนี้หาได้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งแต่อย่างใดเลย การที่กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถที่จะนำคดีแพ่งดังกล่าวขึ้นสู่ศาลได้ จึงเกิดปัญหาว่าจะเป็นการขัดต่อมาตรา 55 ดังกล่าวหรือไม่ ทั้งที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นนั้น

ในปัญหานี้เคยได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและเป็นข้อถกเถียงกันมาแล้วในครั้งที่มีการพิจารณากฎหมายเพื่อที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้บริโภครที่ได้รับ ความเสียหาย ซึ่งก็ได้ข้อสรุปว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้กับคดีแพ่งทุก ๆ คดี เว้นแต่จะมีกฎหมายวิธีสบัญญัติอื่นบัญญัติยกเว้นไว้เท่านั้น เพราะฉะนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงถือเป็น "กฎหมายทั่วไป" ส่วนกฎหมายที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไว้ให้สามารถดำเนินคดีแพ่งแทนปัจเจกชนได้นั้น แม้ว่าโดยลักษณะของกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติก็กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลก็ตาม แต่ในบางมาตราของกฎหมายนั้นหากกล่าวถึงวิธีในการดำเนินคดีไว้ด้วย กฎหมายนั้นก็จะมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติไปด้วยได้⁴³ คือ เป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัตินั่นเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของ

⁴² ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, หน้า 7-8.

⁴³ นิดา ว่องเจริญ, "การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 2-6.

กฎหมายลักษณะดังกล่าวคือในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483⁴⁴ ดังนั้นเมื่อกฎหมายสารบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาได้กล่าวถึงการดำเนินคดีไว้ด้วยว่าในการดำเนินคดีแพ่งตามที่กำหนดไว้ นั้นให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนปัจเจกชนได้ กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติด้วย และเมื่อได้บัญญัติหลักไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายเหล่านี้จึงเป็น “กฎหมายพิเศษ” ซึ่งตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “กฎหมายพิเศษต้องมาก่อนกฎหมายทั่วไป”⁴⁵ กฎหมายเหล่านี้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษจึงยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปได้⁴⁶ มีผลให้กรณีปัญหาที่กล่าวมาจึงไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ พนักงานอัยการจะมีอำนาจเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนปัจเจกชนตามกฎหมายได้ โดยไม่เป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแต่อย่างใด

ดังนั้น ในกรณีของการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษนั้น จึงย่อมสามารถทำได้โดยที่ไม่เป็นการขัดต่อมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2. ผลกระทบเสียหายต่อผู้อื่น

ในปัญหานี้หมายความว่า ในการที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษนั้น จะเกิดผลกระทบในทางลบต่อผู้ใดหรือไม่ เพียงใด ในปัญหานี้ก็เห็นว่ากรณีไม่น่าจะมีผลกระทบในทางเสียหายแก่ผู้ใดเลยเพราะไม่ได้เป็นการตัดสิทธิหรืออำนาจของผู้เสียหายหรือหน่วยงานใด โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนผู้เสียหายในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีมลพิษก็ยังคงมีบริบูรณ์ตามกฎหมาย⁴⁷ การที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่ร้องขอมาเท่านั้น กล่าวคือหากผู้เสียหายไม่ได้ร้องขอมาแล้วพนักงานอัยการก็จะไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้เองจึงเป็นจุดประสงค์หลักที่ได้กำหนดว่าการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการจะต้องมีเงื่อนไขในการให้อำนาจด้วย โดยการร้องขอ

⁴⁴ สุธีร์ ศุภนิตย์, คู่มือกฎหมายลักษณะล้มละลาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2534), หน้า 1.

⁴⁵ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11, หน้า 102.

⁴⁶ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522, ครั้งที่ 28/2522,” 15 มีนาคม 2522, หน้า 198.

⁴⁷ สัมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

ของผู้เสียหาย เพราะมีฉันทนแล้ว หากกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแทน ผู้เสียหายได้โดยที่ไม่ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการร้องขอของผู้เสียหายก่อนแล้ว ย่อมก่อให้เกิด ปัญหาที่ผู้เสียหายบางรายอาจไม่มีความประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนตนได้ อันจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.3 ข้างต้น

และหากมองในด้านของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่นฝ่ายเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ ที่จะต้องได้รับผลจากการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย อันทำให้พนักงานอัยการสามารถทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนประชาชนผู้เสียหายได้ นั้น จะเห็นว่าฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะไม่ถือว่าได้รับผลกระทบเสียหายแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาตามกฎหมายและตามความยุติธรรม กล่าวคือ หากฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เองมองย่อมเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในลักษณะดังกล่าว อย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะตนอาจจะต้องเสียเงินหรือทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมในการชดเชย เป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ประชาชนผู้เสียหาย แต่เมื่อพิจารณาให้ดีแล้ว จะเห็นว่าฝ่ายผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายนั้นนับว่าได้เอาเปรียบประชาชนผู้เสียหายมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งยัง ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน เนื่องจาก ความได้เปรียบในการดำเนินคดีในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกำลังทรัพย์สิน อันก่อให้เกิดความไม่ เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เสียหายตลอดมา เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในลักษณะดังกล่าว มาแล้ว กรณีจะเห็นได้ว่าจะสามารถก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นระหว่างคู่กรณีคือ โจทก์และ จำเลย กล่าวคือจะมีสถานะที่นับได้ว่าไม่ได้เปรียบเสียเปรียบกันนัก และย่อมก่อให้เกิดความ เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะฝ่ายผู้เสียหายหรือฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเองก็ตาม เพราะ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใน ทางเสียหายหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแต่อย่างใดต่อฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

ดังนั้น ในกรณีของการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดให้ พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่ เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษ ที่มีการกำหนดเงื่อนไขของการให้อำนาจ แก่พนักงานอัยการโดยการร้องขอของผู้เสียหายก่อนด้วยนั้น จึงย่อมสามารถทำได้โดยที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายแก่ผู้ใด และในทางกลับกันย่อมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวกที่ พนักงานอัยการจะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษเพื่อเป็นการ ค้ำครองผลประโยชน์ส่วนรวม⁴⁸ อีกด้วย

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

3. ลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อที่จะขยายหรือเพิ่มอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มากขึ้นกว่าที่มีอยู่เดิม นั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาตามกฎหมายอันเป็นแม่บทหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นเบื้องต้นก่อนว่าเปิดช่องให้ทำได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้เพราะย่อมเป็นไปได้ที่จะทำการขยายอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการออกไป โดยที่ไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับอย่างแน่นอน กฎหมายแม่บทดังกล่าวก็คือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่หลักของพนักงานอัยการไว้ตามมาตรา 11 ซึ่งจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะพบว่า การดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแทนรัฐนั้นจะถูกกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ส่วนการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นพบว่ามีกฎหมายดังกล่าวไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ตามจะปรากฏว่าในกฎหมายอื่นหลาย ๆ ฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้วย ซึ่งการที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทนั้นได้เปิดช่องให้ ตามมาตรา 11 (2) ที่บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1)

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่ง

บัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

จากบทบัญญัตินี้ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2) ได้บัญญัติรองรับหรือเปิดช่องเอาไว้แล้วว่า พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ หากได้มีกฎหมายอื่นกำหนดเอาไว้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือภายใต้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เองนั้น พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ แต่หากมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวไว้ พนักงานอัยการก็จะมีอำนาจหน้าที่ได้ภายใต้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2) นั้นเอง

ดังนั้น ในกรณีของการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่ง

แวดล้อมนั้น จึงสมควรทำในลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 โดยเฉพาะสมควรแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุม
มลพิษโดยตรง และผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็จะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการ
ดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการก่อให้เกิดความ
เสียหายจากมลพิษได้ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2) นั้นเอง

และจากที่ได้พิจารณาในหัวข้อ 5.2 แล้วว่ามีความเหมาะสมที่จะ
กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายในคดี
มลพิษในลักษณะของการดำเนินคดีแพ่งโดยตรง หากในลักษณะของการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้อง
เนื่องกับคดีอาญาแต่อย่างใดไม่ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้
อำนาจแก่พนักงานอัยการในกรณีนี้ นั้น สมควรที่จะพิจารณาตามแนวทางในการบัญญัติมาตรา
39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้
พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งโดยตรงนั่นเอง ประกอบกับจากที่ได้เคย
พิจารณามาแล้วว่า ลักษณะการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้นมีความคล้ายคลึงกันกับการ
ก่อความเสียหายต่อผู้บริโภคอยู่มากจนอาจกล่าวได้ว่าไม่ต่างกันอีกด้วย จึงสมควรที่จะพิจารณา
การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไปในแนวทางเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ในการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเรียกร้อง
ค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษนั้น แม้ว่าสมควรที่จะพิจารณาตามแนวทางของ
มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ตาม หากแต่ในประเด็นที่ไม่
สมควรจะนำมาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวก็คือ ประเด็นของการที่กำหนดให้พนักงานอัยการ
เป็นเจ้าหน้าที่พิเศษตามกฎหมาย ทั้งนี้ดังที่ได้เคยพิจารณาแล้วในบทที่ 4 ว่าพนักงานอัยการใน
ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พิเศษตามกฎหมายนั้นจะไม่มีอำนาจใน
ฐานะของพนักงานอัยการอีกต่อไป ที่เห็นได้ชัดเจนนก็คืออำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลมา
ให้การตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 13 กล่าวคือพนักงานอัยการเมื่อ
อยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ก็จะใช้อำนาจมาตรานี้ไม่ได้อีกต่อไปนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงเห็น
ว่าไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่พิเศษตามกฎหมายเพื่อ
ที่จะทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษ ทั้งนี้เพราะหากเป็นเช่นนั้น
แล้ว เมื่อพนักงานอัยการไม่มีอำนาจพิเศษในฐานะของพนักงานอัยการแล้ว ย่อมไม่สามารถใช้
อำนาจต่าง ๆ เพื่อที่จะอำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินคดีของผู้เสียหายในคดีมลพิษได้ และ
ปัญหาของผู้เสียหายก็คงจะไม่ได้รับการแก้ไขลงไปได้อย่างแน่นอน การกำหนดให้พนักงาน
อัยการเป็นเจ้าหน้าที่พิเศษตามกฎหมายเพื่อที่จะทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย
ในคดีมลพิษจึงเป็นสิ่งที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง